

里山をコモンズとした稲城市南山のまちづくり

筑波大学大学院環境科学研究科 大澤のり子

1. 稲城の概況と南山

私の出身は東京都稲城市である。稲城市は新宿から西南に約 25 km に立地し、多摩市、府中市、調布市、神奈川県川崎市と接した、面積 17.97 k m²、人口約 75000 人の都市である。市の北側は多摩川に面し、市域を囲うように丘陵地が位置している。戦前までは「純然たる農村」(稲城市 1991)であったのが、戦後周辺都市と共に宅地化の影響を受け、郊外住宅地(ベット・タウン)として発展した。市域の丘陵部西側(三沢側を境として)は、多摩ニュータウン事業によって新住宅市街地開発、土地区画整理が行われたが、平坦部の既成市街地ではスプロール状に宅地開発が進み、住宅(土地利用の割合からみて 30%)と畑・果樹園(15%)の混在が目立っている。果樹園では主に多摩川梨、高尾ぶどうが栽培されており、小さい面積で高い利益を出す優秀な農家が多いということである。市域全体で見ても約 1 割の農耕地のうち、約 8 割が生産緑地指定を受けている。私の実家は押立という、多摩川沿いの地区であるが、周りには梨畑が多く広がっており、新宿から 30 分とは思えないような、のどかな雰囲気を醸し出している。駅までの道沿いには家庭菜園も見られ、途中にある無人の小さな野菜直売所は、この地域の魅力であると個人的に感じている。

なお南武線の高架化に応じて新たにいくつかの土地区画整理事業が進んでおり、スプロール開発への対応が始まりつつある。



稲城市 2002 年土地利用の現状 (稲城市都市計画マスタープラン (2003) より引用加筆)

一方で市域の丘陵部東側(三沢側を境にして)は、樹林地や谷戸が開発されずに残っている部分が多い。南山はその代表的な里山で、「最後に残された稲城市最大の丘陵地」と言われている。私も幼稚園の頃に遠足で南山へ出かけ、「ありがた山」と言われる場所にある

4000 体もの石仏を見た。住宅地の合間に忽然と現れる山道やそこで見た彼岸花を妙に印象的に覚えている。



通称「ありがた山」の石仏



ありがた山付近の山道

その南山が開発されるという話を聞いたのは、大学 2 年のときだった。ちょうどまちづくりに関心を持ち始めた頃で、折しも稲城市都市計画マスタープランの住民ワークショップが行われていたので、南山開発の動向を聞くことができるのではと思い、ワークショップに足を運んだ。しかし役所の人からは「南山を守りたいのならば、地権者になってからにしてください。南山の土地区画整理は組合施工です。他人の財産権を犯して自然保護を訴えるなどできません」とはねつけられてしまった。その後南山の問題に関わる機会を逸してしまい、恐らく南山の自然保護運動はあまり芳しい結果を残さないだろうと、個人的に片付けていたのである。

ところがつい最近になって、海老塚良吉さんの主催する比較住宅政策研究会で「里山をコモンズとした稲城市南山のまちづくり」と題した研究会が行われるという情報を受けたのである。これには非常に驚き、またうれしくもあった。地価の下落により区画整理事業が成功する地域が極めて少ない今日において、住宅と里山をセットで分譲するというプランがもし成功すれば、非常に先進的な事例となる。そこで 6 月 9 日の研究会に出席し、詳細な計画を学ぶこととした。研究会ではコモンズ案を計画した建築家、自然保護団体、土地区画整理準備会の代表者が報告を行い、同じテーブルで比較的なごやかに議論が進むこととなった。

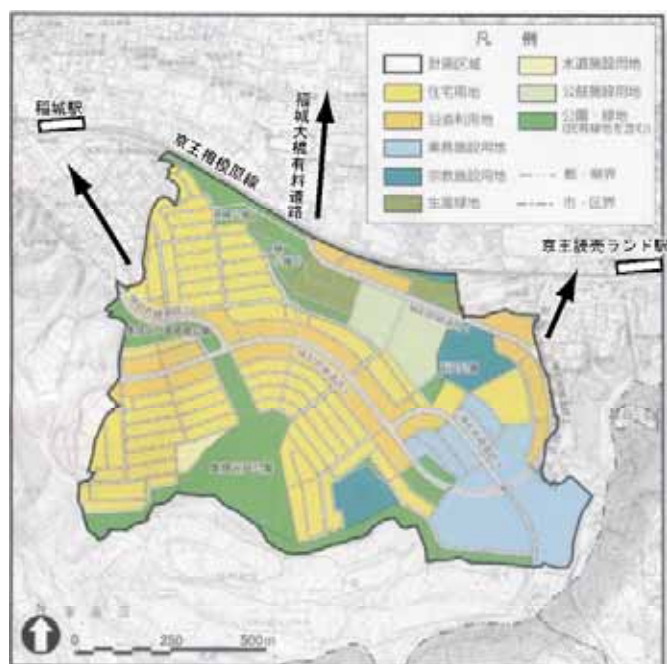
2. 稲城市南山開発問題の経緯 対立から対話へ

今回の南山東部土地区画整理事業は、組合施工で計画予定され、面積約 88.9ha、標高差 75m と小規模ながらも起伏に富んだ開発予定地域である。地権者は 230 人、うち三井不動産と読売ランドが約 4 割の土地を所有する。実際に住んでいる人は少ない。周辺には寺社仏閣が数箇所あり、都民や市民のハイキングコースとなっている。

南山は戦前からよみうりランドによる用地取得が開始され、1968 年都市計画法では、都

が調整区域を予定したにもかかわらず、市民要望により市街化区域指定を受けたという経緯があった。そして1970年新住宅市街地開発法による開発計画が持ち上がり、一部業者が入るも、その後撤退し、計画は頓挫した。その後三井不動産による用地買収が進み、土地区画整理事業計画が立ち上げられたが中断し、なかなか開発は進まなかった。

しかし地価の低迷が続く中、当初から開発の意志をもち、市街化区域として高い税金を払い続けてきた地権者にとっては、何とかして現状を打開したいという気負いがあり、今回の事業計画が打ち出された。既に2001年に南山と地区画整理組合設立準備会による付近住民への事業説明会が行われた。2002年には、市民保護団体によってオオタカの営業が発見されたため、この点に関しては守る会と準備会とのオオタカ合同調査が行われることとなったが、基本的には、開発計画の見直しは必要ないとの見解が出され、環境アセスメントが終了している。あとは準備会が組合となって、2006~2007年頃の開発着工を待つのみという段階まで来ている。



環境アセスメント資料・土地利用計画（準備会によるものを引用加筆）

これに反対運動を起こしていたのが、自然保護団体「南山の自然を守る会」であった。この会の母体は「稲城の自然と子供を守る会」であり、20年以上、南山をフィールドに活動してきた会であったが、南山開発の動きを受けて、「南山自然を守る会」を結成したのである。会はオオタカをシンボルとした生態系の保護を訴え、署名運動、各種フォーラムや勉強会に加え、環境アセスメントの審議に対応して活動を行っていたが、当時はどこをどう残せばよいのか、会の中でも一致した答えが見えなかったという。そうした中で2002年4月20日に稲城市区画整理課、守る会、準備会で会合を行ったことで状況が変化してい

た。自然保護だけを前面に立てた市民運動では、地権者との間に合意点を見出すことが不可能であると判断し、また厳しい経済情勢の中、よい案があれば検討したいという準備会側からの反応を得たため、以降、建築家の指導の下、開発事業を利用して、オオタカをシンボルとする生態系保存のために、より有利な市民版土地利用計画を提案することとなった。

そして2002年11月17日に4つの市民版代替案が提案された。開発予定地域を開発区域内(30ha)と開発区域外(58.9ha)に分け、開発区域外を逆線引きして調整区域にする一方で開発区域内では農業後援・市民農園を設置するA案、A案と同様開発区域内と開発区域外に分け逆線引きする一方で、開発区域外の一部に公営墓地を誘致し、里山メモリアルトラストを運営するB案、区画整理事業自体を中止するD案、そして、集合住宅と里山をセットで分譲し(里山は共有=区分所有する)さらに公営墓地による里山トラストを行うC案(コモンズ案)である。しかしA,B案とも開発区域外は稲城市が計画的に買収することを前提としており、現在の行政の財政状況を見て現実的ではなく、D案に関しては、仮に計画が中止されても環境アセスメントにかからない小規模開発や、地下室マンションが建てられる可能性も高いと考えられる。そこでC案であるコモンズ案が最も妥当な案であるとして、やまのコモンだけでなく、住宅地内に設置するまちのコモンも構想していった。

すなわち、二つのコモンは単なる景観緑地としての役割だけではなく、コモンにおいてライフステージに応じて地域で求められる社会サービスの供給を行い、地域運営に必要な費用を生み出す事業用地としても活用することで、住宅地の「中心施設」としての役割を果たすことを検討した。そしてこの発想に基いた、コモンの資産価値を維持しやすい事業プログラムの検討や、あるいはコモンを成立させるための制度(里山条例)や住宅形態のあり方(コーポラティブハウス、コレクティブハウス、里山付き住宅)など、詳細な提案を作成していった。これにより当初否定的であった市民版南山プラン(2004年1月には市民修正版E案が出された)は準備会に評価されるようになり、準備会と守る会との3回にわたる協議の末、市民プランを考慮した新たな土地利用計画が準備会によって提案されることとなった。

準備会にとっても、当初の計画はおよそ、売れる見込みのない計画であったことを認識していたようである。しかし今後は果たしてコモン付きの住宅がどれだけ評価されるのかが、不安要素となってくる。そのためには、住宅プランやソフト面でのシステムを工夫することによって、いかに商品価値をあげるかがポイントであるとし、よいアイデアを求めていた。

(守る会指導・建築家によるコモン付き住宅のコスト概算)

集合住宅1戸当たり費用概算

1. 敷地面積：140㎡(宅地80㎡+山林60㎡)…山林=やまのコモン・地目は宅地(庭園とみなす)
2. 土地価格：10.6万円/㎡×140=1484万円
3. 建築面積：110㎡(専用90㎡+共用20㎡)

4. 建設費：25 万円/m² × 110 = 2750 万円
 5. 設計料・経費：建設費 × 6% = 165 万円
- 合計金額：4399 万円

3.南山開発計画の争点

南山開発計画で評価されるのは、まず第一に、自然保護団体と土地区画整理事業者が対立関係で終わるのではなく、対話に臨める関係にまで発展したことである。今回、準備会と守る会は協議の末に「里山＝コモンズ」を住宅地に盛り込むことで双方の一致を見出した。権利関係の異なる二者が同じ目標をもって南山に関われることは、今後のまちづくりにとって実に理想的な形であると考えられる。これには自然保護団体が相手の事情を理解し、代替案の提案に活動の中心を変えたことが大きい。さらに双方の事情をある程度理解した建築家が、「ファシリテーター」として市民版代替案の提案を指導したことは非常に高く評価される。加えて、より第三者的な立場である「比較住宅政策研究会」を交えて建築家、自然保護団体、事業者が議論をすることによって、新たな展開も期待できる。比較住宅政策研究会には多くの専門家が集まってきており、彼らは新たな時代を読み取り、問題へのアドバイスを施す能力に長けていると考えられるからだ。

第二に評価できる点は、守る会のまちづくり目標において自然保護団体、一般市民、事業者、行政それぞれが南山に望む風景を整理し、南山への関わり方、関連する制度を明記し、それぞれの権利関係を調整し、それぞれが責任を担保する必要性を訴えている点である。この発想は、地方分権時代を迎えた今日において、非常に重要であると考えられる。そしてまたこの発想によって、南山の未来について冷静に考えることもできる。オオタカをシンボルとした生態系の保全だけが、南山にとって最も素晴らしい環境であるとは一概には判断できない。実際にはもっと別の環境でも素晴らしいものが創り出せるかもしれないのである。「環境」に対する一辺倒な価値観を抜き去り、根本から南山という環境を考え直す必要がある。ここで守る会のプランでは第三次稲城市長期総合計画との整合性を考慮している。これにより、稲城市全体から見て南山にふさわしいまちづくりや役割を選択することができる。周辺環境との調和も図ることができる。

土地区画整理は開発事業手法として秀逸であり、日本の都市計画事業を支えてきた手法でありながら、地価の下落によって採算性が懸念され、深刻な問題となっている。よって今まで通りの画一的な計画から一歩踏み込んで、新たな商品価値を付加する必要がある。事業者は兎にも角にも採算を取ることばかりを考えがちで、これは大切なことであり、致し方ないことではある。そして事業を早く進めたいがために自然保護団体など周辺の反応を無視して突き通してしまう傾向もある。しかし、これによってイメージが低下し、周辺地域から切り離された状態となって、住宅地が売れない、あるいは周辺住民と新住民の対立が起こるようでは、本末転倒である。また都市再開発法を初めとする都心回帰の動きに応じて生じた都心居住に対する郊外居住の差別化の必要性、ブランド力のない郊外住宅地

に今後生じる可能性があるゴーストタウン化の問題、持続可能な住宅地の条件となる不動産評価水準の向上に対する問題など、「時代環境」を事業の前提として考慮しなければ、実際には採算性のとれる商品価値を創り出すことは難しい。そういった意味で、時代を読み解く発想をもった建築家と協働することで、広い視野をもって「持続可能な郊外住宅地」をつくりあげていくことは、非常に大切である。あるいは事業者もまたこうした視点や発想を持っているのかもしれないが、当初出された事業の概要を読んだ限りでは情報が少なく、時代環境に対する問題意識や、南山ならではのまちづくりの役割を読み取り、それを商品価値に付加する努力は認められない。今回最終的に出た準備会の土地利用計画では、開発地域を半分に押さえ、宅地タイプの大部分を集合住宅にすることで「コンパクトシティ」を具体化しており、当初計画された土地利用計画に比べれば、明らかに問題意識が組み込まれた現実味のある計画である。

これをいかに持続可能な住宅地としていくか、商品価値を高めていくか。そのためにはやはり、ソフトのシステムづくりに開発成功の鍵があると考え。まずはコモンという発想をより深め、一般の人にも魅力的なものにしていく必要がある。具体的には、南山に実際に住む住民が少ないことをふまえて、南山の住民像を元気な高齢者とし、南山一帯を元気な高齢者が余生を楽しく過ごすためのコレクティブハウジングや老人ホームを誘致する。守る会のプランにあげられていた墓地の誘致も現実味がある。また集合住宅地のタイプを分譲だけではなく、賃貸や定期借地権制度を利用したものを組み込むといったことが持続可能な住宅地として考えられそうである。

欲を言えば、里山を保全することが当然と思える世の中になれば、こうした問題はすぐに解決するように思う。しかし、これはなかなか難しい問題のようである。人々の身近な生活環境に対する空間理解は非常に乏しく、自分の直接的利益に降りかかってこなければ関心の薄い人が多いからだ。これはこれまでにベッタウンとして開発されてきた郊外住宅地、つまり「どこにでもあるまち」において顕著であるように思う。とはいえ、「多摩をふるさと」と感じ、まちづくり活動を積極的に展開している動きもあり、これをいかに一般の人にまで落としとしていくかが問題となってくる。

最後に、「組合員でもないのに、他人の財産権を犯して意見を言える筋合いはあるのか」という問題がある。こういわれると元も子もない。しかし、これまでこうした土地所有に対する考え方が、無秩序な街並みを作ってしまったのは事実であろう。自然保護団体にしても、「正義」のために、「サイレント・マジョリティ」を代表して、活動を行っている。今後まちづくり条例などの制定によって、市民がまちを一体的に見る視点を養っていく必要があるということは間違いない。

<参考文献>

南山の自然を守る会(2004)「稲城市・南山コモンズ計画」 比較住宅政策研究会
稲城市(2003)稲城市都市計画マスタープラン 稲城市